

AÇÃO ORDINÁRIA - PENSÃO POR MORTE - RESTABELECIMENTO - VIÚVA DE EX-PREFEITO - LEI ORGÂNICA - DISPOSITIVO REVOGADO - LEGISLAÇÃO SUPLETIVA DO MUNICÍPIO - POSSIBILIDADE - ART. 24, XII, C/C O ART. 30, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE - DIREITO ADQUIRIDO - FAZENDA PÚBLICA - HONORÁRIOS DE ADVOGADO - FIXAÇÃO - ART. 20, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

- Em virtude da autonomia outorgada aos municípios pela Constituição da República, conferindo-lhes até mesmo o *status* de ente federado, podem eles legislar supletivamente sobre as matérias de

competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal - art. 24 c/c 30, I e II do texto original -, nas quais se acha compreendida a previdência social - art. 24, XII -, desde que se observem as normas gerais emanadas da União e o assunto seja pertinente ao interesse local.

- O dispositivo da Lei Orgânica Municipal que assegurou às viúvas de ex-prefeitos a percepção de pensão por morte não violava a regra de competência estabelecida no texto constitucional original nem malferia, à míngua de elementos que revelem a realidade local, os princípios da impessoalidade e da moralidade. Assim, mesmo diante da posterior revogação daquela norma, impõe-se restabelecer a pensão mensal às beneficiárias, em obediência à garantia do direito adquirido - art. 5º, XXXVI, da CF.

- Nas causas em que a Fazenda Pública for vencida, a fixação dos honorários advocatícios deve dar-se por apreciação eqüitativa, consoante o art. 20, § 4º, do CPC, e não em percentual a ser calculado sobre o valor da condenação - art. 20, § 3º.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0407.03.001308-7/001 - Comarca de Mateus Leme - Relator: Des. EDGARD PENNA AMORIM

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM CONFIRMAR A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

Belo Horizonte, 03 de fevereiro de 2005.
- *Edgard Penna Amorim* - Relator.

Notas taquigráficas

Proferiu sustentação oral, pelos primeiros apelantes, o Dr. Edgard Moreira da Silva.

O Sr. Des. *Edgard Penna Amorim* - Trata-se de ação de procedimento ordinário proposta por Floripes Maria de Melo e outras em face do Município de Mateus Leme, objetivando o restabelecimento de pensão mensal que recebiam na qualidade de viúvas de ex-prefeitos municipais, com apoio no revogado art. 141 da Lei Orgânica do referido ente federado.

Adoto o relatório da sentença, por fiel, e acrescento que o i. Juiz *a quo* julgou procedentes os pedidos iniciais, para condenar o réu

a restabelecer as pensões que eram percebidas pelas autoras, e a pagar-lhes as parcelas pretéritas, desde a data da supressão do benefício (agosto de 1999), devidamente corrigidas e acrescidas de juros compensatórios de 1% (um por cento). Condenou ainda o réu a arcar com as custas processuais e com os honorários advocatícios do patrono da requerente, fixados em R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais), com base no art. 20, § 4º, do CPC. Não houve a remessa *ex officio*.

Apelam as autoras (fls. 101/103), inconformando-se com os honorários advocatícios fixados em favor de seu patrono com fulcro no art. 20, § 4º, do CPC, à alegação de que se aplicaria na espécie o § 3º do mesmo dispositivo, que estabelece o valor da condenação como base para fixação dos honorários.

Recorre também o ente público requerido, pretendendo a reforma integral do julgado sob o fundamento de que o benefício postulado na inicial, por estar respaldado em norma de duvidosa constitucionalidade, não poderia gerar direito adquirido (fls. 106/108).

Contra-razões das autoras apresentadas à fl. 112. O Município de Mateus Leme não ofereceu contra-razões (cf. certidão de fl. 113).

Conquanto o i. Juiz de 1º grau não tenha remetido *ex officio* os autos, procedo ao reexame necessário, por força do art. 475 do CPC.

Pretendem as autoras, na qualidade de viúvas de ex-prefeitos de Mateus Leme, seja restabelecida a pensão mensal que percebiam com base no art. 141 da Lei Orgânica daquele Município, cujo teor era o seguinte:

Art. 141. Fica assegurada a todas as viúvas ou filhos incapazes e menores, de ex-prefeitos, uma pensão correspondente a 1/4 (um quarto) da remuneração do Prefeito do Município de Mateus Leme.

O principal argumento trazido na inicial é o de que, sem embargo da posterior revogação do indigitado dispositivo, a qual ensejou a prejudicialidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 156.479-8, proposta perante a Corte Superior deste eg. Tribunal de Justiça (cópia do acórdão às fls. 28/34), subsistiria a obrigação do ente federado de pagar a pensão às requerentes, pois estas já estariam sob a proteção do direito adquirido.

Inicialmente, observa-se que o só argumento de que a revogação de uma norma não pode afetar situações jurídicas consolidadas não se revela bastante para acolher-se a pretensão das autoras, uma vez que a garantia do direito adquirido (Constituição da República, art. 5º, inc. XXXVI) não prevalece na hipótese de o ato normativo estar em confronto com o texto constitucional. De fato, tendo em vista o princípio da supremacia da Constituição, as normas que estejam em desacordo com os preceitos constitucionais são concebidas nulas e, por isto mesmo, insuscetíveis de gerar direito adquirido, conforme se vê do seguinte julgado do excelso Supremo Tribunal Federal:

O repúdio ao ato inconstitucional decorre, em essência, do princípio que, fundado na necessidade de preservar a unidade da ordem jurídica nacional, consagra a supremacia da Constituição. Esse postulado fundamental de nosso ordenamento normativo impõe que preceitos revestidos de menor grau de positividade jurídica guardem, necessariamente, relação de conformidade vertical com as

regras inscritas na Carta Política, sob pena de ineficácia e de conseqüente inaplicabilidade. Atos inconstitucionais são, por isso mesmo, nulos e destituídos, em conseqüência, de qualquer carga de eficácia jurídica. (STF, ADIN nº 652-5/MA, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 02.04.1992, *DJ* de 02.04.1993.)

Portanto, para examinar a pertinência da pretensão das requerentes, é preciso verificar, antes de tudo, pela via do controle difuso, a compatibilidade do revogado art. 141 da Lei Orgânica do Município de Mateus Leme com a Constituição da República. Em sede de defesa, o Município de Mateus Leme argüiu a inconstitucionalidade do indigitado dispositivo, conforme o excerto transcrito a seguir:

Chega-se à constatação de que a concessão da pensão configurada no artigo 141 da LOM-ML fere a regra de competência, pois trata de matéria de seguridade social, cuja competência legislativa é privativamente deferida à União (art. 22, inciso XXIII, da Constituição da República), sendo que o Município assim o fazendo fere o disposto no art. 13 da Constituição Mineira e art. 37 da Constituição da República (princípios da impessoalidade e moralidade administrativa) (fl. 65; *sic.*).

Data venia, não vislumbro qualquer infração aos preceitos da Lei Maior. Como é cediço, a autonomia dos Municípios foi amplamente fortalecida após o advento da Constituição da República de 1988, sobretudo em face do disposto nos arts. 1º e 18, que lhes outorgaram o *status* de ente federativo, e dos arts. 29 e 30, os quais lhes conferem, respectivamente, poderes para elaborar a própria lei orgânica, além de outras competências legislativas.

Com fundamento nesta autonomia municipal, o excelso STF, nos autos da ADIN nº 512-0, considerou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Paraná que previra do Estado a competência legislativa para dispor sobre aposentadoria de detentor de mandato eletivo municipal. Eis a ementa do aludido julgado:

Autonomia municipal - Titular de mandato eletivo - Aposentadoria - Disciplina.

- Compete ao município a regência normativa da aposentadoria dos respectivos servidores, incluídos, considerado o sentido lato, os agentes políticos.
- Inconstitucionalidade de preceito estadual por invasão da autonomia municipal (STF, ADIN nº 512-0/PR, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 03.03.1999, DJ de 18.06.2001).

Transcreva-se, por oportuno, excerto do voto condutor, da lavra do em. Min. Marco Aurélio:

A Carta de 1988 trouxe à balha disciplina toda própria relativamente aos municípios. O artigo 1º encerra, até mesmo, a formação da República Federativa do Brasil pela 'união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal', quando é sabido que aqueles formam o Estado federado em si. Mediante os preceitos dos artigos 29 e 31, previu-se a autonomia dos municípios, e, no campo normativo, esta ficou ligada aos assuntos de interesse local. Por outro lado, compete a tais unidades da Federação dispor sobre o regime jurídico dos próprios servidores. Ora, como ressaltado no parecer da Procuradoria-Geral da República, os agentes públicos são servidores no sentido lato. Logo, sob pena de menosprezo à citada autonomia, impossível é concluir-se ter o Estado, por meio de ato da Assembléia, ainda que Constituinte, competência para dispor sobre a matéria relativamente aos integrantes das diversas casas legislativas municipais.

A exemplo do que se verifica no precedente acima mencionado, a solução do presente caso também passa pela questão da autonomia municipal. Como visto, além da prerrogativa de elaborar a própria lei orgânica (CR, art. 29), os Municípios detêm competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" (inc. I do art. 30) e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (inc. II), entre outras atribuições (incs. III a IX).

Na espécie, em que pesem as alegações do Município de Mateus Leme no sentido de que a instituição de pensão por morte de viúvas de ex-prefeitos seria matéria afeta à seguridade social, o que evidenciaria a competência legislativa privativa da União, por força do art. 22, inc. XXIII, da Constituição da República, tenho que a questão se encontra, na realidade, enquadrada

no art. 24, inc. XII, do texto constitucional, relativa à competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre previdência social.

De fato, é preciso compatibilizar o mencionado art. 22, inc. XXIII, com o art. 24 e incisos, do texto constitucional: o primeiro trata da seguridade social, cuja definição e objetivos estão previstos no art. 194, e o último faz referência às classes de direitos que compõem a seguridade, a saber, a previdência social, a saúde (inc. XII) e a assistência social (incs. XIII a XV). Da análise dos referidos dispositivos, a outra conclusão não se chega senão à de que a competência legislativa da União sobre a seguridade social se limita à edição de normas gerais e de caráter eminentemente nacional, enquanto os Estados e o Distrito Federal legislam concorrentemente sobre os direitos que a integram, nestes incluída a previdência social, em seus aspectos mais específicos. Neste diapasão, vejam-se as seguintes doutrinas:

Ao tornar, o constituinte, a legislação sobre seguridade social privativa da União, à evidência objetivou apenas tratar de normas gerais e de princípios veiculadores do sistema, não se afastando, todavia, o direito de complementação de Estados e Municípios nesta área, que, nos limites impostos pela União, poderão também legislar (CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, v. 3, t. 1, p. 370).

Ainda é competente a União para traçar as normas gerais relativas à legislação de seguro e previdência social, o que não exclui entretanto a competência estadual de complementar sobre a matéria. Ampla é a competência legislativa da União, que, delineando as normas gerais sobre o seguro, regula a organização das empresas de seguro, problemas de tarifas e outras normas que podem ser especialmente aditadas pelo Estado-membro (PINTO FERREIRA. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2, p. 80).

De outro lado, conquanto albergadas no art. 24 da Constituição da República as competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, assentou-se na doutrina o

entendimento de que os assuntos ali previstos, desde que compatíveis com as questões municipais, podem ser objeto de legislação supletiva dos municípios. Transcreva-se, a propósito, o magistério de CELSO RIBEIRO BASTOS e IVES GANDRA MARTINS:

Feita a análise da competência concorrente, podemos concluir que é dentro das matérias arroladas no art. 24 que poderá haver atividade supletiva do município. É ainda indispensável que a matéria tenha uma especial pertinência com o nível municipal, é dizer, não cabe pretender suplementar normas que nada tenham que ver com o município. Dito em outras palavras, não pode a atividade supletiva incursionar por leis cujos interesses sejam manifestamente das alçadas federal ou estadual (*in Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993, v. 3, tomo II, p. 227/228).

No caso dos autos, a pensão mensal percebida pelas viúvas de ex-prefeitos, por tratar-se de questão previdenciária, guarda evidente pertinência com os interesses do Município, sobretudo se considerada a autonomia político-administrativa deste. Além disso, o texto constitucional vigente à época da incorporação do direito ao patrimônio das autoras (1990 e 1994, cf. doc. fl. 16) não impunha qualquer vedação à atividade legislativa municipal a respeito da previdência de seus próprios agentes, tampouco restringia a normatização da matéria a um único ente federado, no caso a União Federal.

Destarte, não há falar em violação de regra constitucional de competência legislativa pelo revogado art. 141 da Lei Orgânica do Município de Mateus Leme.

Por outro lado, quanto à alegação da entidade-requerida de que o mencionado dispositivo da legislação municipal teria malferido os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, também não vislumbro injuridicidade neste aspecto. É que o art. 141 da Lei Orgânica de Mateus Leme, ao instituir pensão “a todas as viúvas ou filhos incapazes e menores, de ex-prefeitos” atendeu, à primeira vista, aos requisitos da generalidade e abstração inerentes a

estas normas, não havendo nos autos demonstração de que ela teria beneficiado exclusivamente as autoras. De igual forma, não se verifica infringência à moralidade administrativa, por falecerem os autos de elementos, sequer indiciários, de que o dispositivo em questão teria assegurado benefício desproporcional à realidade local.

Pelo exposto, à míngua de vício de inconstitucionalidade no revogado dispositivo da Lei Orgânica do Município de Mateus Leme, há que se assegurar o restabelecimento da pensão mensal às autoras, preservando-se, assim, a garantia do direito adquirido.

Finalmente, em relação aos honorários advocatícios, entendo que a sua fixação, nas hipóteses em que for vencida a Fazenda Pública ou autarquia, deve dar-se em consonância com o art. 20, § 4º, do CPC, ou seja, por apreciação equitativa do juiz, e não necessariamente em percentual a ser calculado sobre o valor da condenação, como disposto no art. 20, § 3º, do mesmo diploma legal. Neste sentido, posiciona-se a jurisprudência do col. Superior Tribunal de Justiça:

Processual civil. Honorários advocatícios. Art. 20, § 3º, do CPC.

- 1. A regra do artigo 20, § 3º, do CPC não se aplica à Fazenda Pública, já que o parágrafo seguinte da lei processual é explícito em estabelecer a apreciação equitativa do juiz como critério nos casos em que ‘for vencida a Fazenda Pública e nas execuções, embargadas ou não’.

- 2. Embargos acolhidos. (STJ, EDAG 428.526/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, j. em 26.06.2003, DJ de 12.08.2003, p. 213.)

Portanto, tenho que a verba honorária foi fixada corretamente no montante de R\$1.500,00 (mil e quinhentos reais).

Com essas considerações, no reexame necessário, confirmo a sentença de origem, prejudicados os recursos voluntários.

Custas, *ex lege*.

O Sr. Des. Duarte de Paula - Como bem salientado pelo eminente Relator, entendo que

a questão posta nos autos passa pela aplicação do princípio da autonomia municipal.

Como se sabe, a Constituição Federal vigente inovou ao incluir o município como um terceiro ente federado (art. 18) e ao atribuir-lhe função importante na descentralização de competências, principalmente na área social. Assim, definiu a base do Estado federativo brasileiro a partir de uma matriz cooperativa de repartição de competências, em que coexistem competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos quanto nos administrativos e tributários.

Especificamente a respeito da autonomia municipal, representa a não-subordinação do governo municipal a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições, e, ainda, a ausência de hierarquia formal entre as leis da União, dos Estados e dos Municípios, cada ente possuindo o seu próprio espaço de soberania enquanto se desenvolve nos limites da sua competência constitucional.

Dentro dessa esfera de autonomia, a norma municipal possui um *status* de inviolabilidade, observando serem inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desbordando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.

Em decorrência, no que tange à organização da Administração Pública, incumbe privativamente a cada pessoa política - União, Estados (ou Distrito Federal) e Municípios - editar para si leis dispendo sobre a estruturação de sua administração, com a divisão em órgãos ou pessoas jurídicas e as respectivas competências; a organização de seus serviços públicos; os procedimentos a serem adotados nos exercícios de suas atividades administrativas e o regime jurídico de seus servidores.

Quanto à capacidade de autolegislação dos entes municipais, foi dividida no texto con-

stitucional quanto a sua competência exclusiva (art. 30, I, III, CF) ou suplementar (art. 30, II, CF).

No que se refere à competência para legislar sobre seguridade social, a Carta Magna dispõe ser privativa da União (art. 22, XXIII, CF), mas autoriza a esta, aos Estados e ao Distrito Federal legislarem concorrentemente sobre "previdência social" (art. 24, XII, CF), excluindo os entes municipais.

Contudo, referida ausência não significa, segundo sustentam alguns autores, que o Município não tenha competência nesse campo concorrential, pois lhe restaria a competência para legislar sobre matéria de interesse local, com fulcro no art. 30, I, bem assim para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, a teor do art. 30, II, tese à qual me filio.

Sendo assim, não verificando ser benefício exclusivo, mas de caráter geral, donde a sua impessoalidade, ou que afronte o princípio da moralidade da Administração, estando sob o manto protetivo do direito adquirido, não há falar em inconstitucionalidade do revogado art. 141 da Lei Orgânica do Município de Mateus Leme, que confere às viúvas de ex-prefeitos pensão correspondente a um quarto da remuneração do Prefeito Municipal.

Pelo exposto, em reexame necessário, confirmo a r. sentença, prejudicados os recursos voluntários.

O Sr. Des. Isalino Lisbôa - De acordo.

Súmula - EM REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

-:-:-